

Proceso. JARA ENRIQUE EDGARDO C/ MUNICIPALIDAD DE ALLEN S/ ORDINARIO -CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-, INCIDENTE DE REVISION, Expte. RO-00409-C-2025.

Organismo. UNIDAD JURISD CONTENCIOSO ADM N° 15 2DA CJ (UJCA) - ROCA.

General Roca, 28/07/2026

I. VISTO

Este proceso caratulado JARA ENRIQUE EDGARDO C/ MUNICIPALIDAD DE ALLEN S/ ORDINARIO -CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO INCIDENTE DE REVISION-, Expte. RO-00409-C-2025 venido del Juzgado de Paz de la ciudad de Allen, del que resulta;

II. CUESTIÓN PRELIMINAR

Conforme surge de la nota de elevación, vienen los presentes para resolver el recurso de apelación interpuesto por la Municipalidad de Allen contra la [Sentencia Definitiva](#) dictada por el Sr. Juez del Juzgado de Paz de Allen en fecha 06/02/2025.

El recurso ha sido concedido por el magistrado en los términos de los Arts. 30 del CPA y 221 CPCyC, en fecha 11/03/2026.

Antes de comenzar con el examen de los agravios invocados por la recurrente, entiendo oportuno recordar que los jueces no estamos obligados a seguir a las partes en todas sus argumentaciones, sino tan sólo pronunciarnos acerca de aquellas que estimemos conducentes para sustentar nuestras conclusiones (CS, doctrina de fallos 272:225; 274:113; 276:132; 280:320).

También, por razones metodológicas, dejo aclarado que evitaré la transcripción de las piezas procesales -que tengo a la vista y se encuentran agregadas digitalmente al presente expediente-, referenciando sólo aquello que estimo necesario para fundar debidamente las decisiones a las que arribe.

III. ANTECEDENTES

a. Acción iniciada

En el presente proceso la parte actora [inició demanda](#) solicitando la declaración de nulidad de las Resoluciones N° 0336/2025 y 0328/2025, ambas dictadas por el Intendente Municipal de la ciudad de Allen, en cuanto ratificaban lo actuado por el Juzgado de faltas Local.

b. Sentencia recurrida

El Juez a quo resolvió en lo sustancial: "(...) declarar la nulidad absoluta de todo lo actuado en los expedientes administrativos 037FS Año 2024 y 007FS-JFM-, artículos 19 y 21 de la ley 2938".

Entre sus fundamentos sostuvo: "(...) Resulta evidente un armado del expediente a conveniencia de la administración y no por el exclusivo cumplimiento de la normativa aplicable administrativamente al procedimiento (...) estas irregularidades descriptas, que no son más que la violación lisa y llana de los deberes formales descriptos en la normativa citada, que por otro lado dan por tierra con toda presunción de legitimidad del accionar administrativo, no dejan más opción que declarar la nulidad absoluta de todo lo actuado en los expedientes administrativos 037FS Año 2024 y 007FS-JFM-2025 y no requiere de mayor estudio el resto de la prueba que solo aporta nuevas irregularidades en el accionar de la administración".

Dispuso el magistrado que las costas serían soportadas por la demandada, en atención al principio objetivo de la derrota, y reguló honorarios profesionales.

c. Contenido de los agravios

La Municipalidad de Allen ha recurrido la sentencia, incorporando sus agravios en fecha [15/04/2026](#).

1°. En primer término denuncia "violación al principio de congruencia".

Sostiene que el a quo ha dictado su sentencia resolviendo la nulidad de todo lo actuado con fundamento en la existencia de vicios en la foliatura, en el armado de los expedientes administrativos y en la supuesta violación al art. 6 de la O.M 031/92.

Explica que los vicios procedimentales resultaban ajenos al objeto de debate entre las partes, por cuanto tal como quedó trabada la litis, la discusión se centró en la legitimidad o nulidad de las resoluciones municipales N° 0336/2025 y N° 0328/2025 - dictadas por el Poder Ejecutivo de la Municipalidad de Allen- por adolecer de vicios que afectaron sus elementos causa y motivación.

2°. Se agravia indicando que cuando el Sr. Juez de Paz ha declarado la nulidad de todo lo actuado por la administración por los fundamentos que invoca, incurre en arbitrariedad y/o falta de fundamentación en su sentencia.

d. Contestación de los agravios

Ordenado el traslado de los agravios, han sido respondido por la actora en fecha [24/04/2026](#).

Sostuvo que la Municipalidad de Allen, al momento de expresar sus agravios, niega la ocurrencia de las irregularidades, tampoco la existencia de vicios en el

procedimiento para el armado del expediente, menos aun discute la convicción del juzgador en relación a que el expediente administrativo no cumplía con la normativa procesal aplicable.

Concluye que la consecuencia lógica de las irregularidades constatadas -y no negadas-, es la nulidad absoluta de los actos administrativos dictados.

Postula por último, la deserción del recurso con costas.

e. Pase a resolver

En fecha [28/04/2026](#), ordeno el pase a resolver.

IV. ANALISIS Y SOLUCION DEL CASO

1. La sentencia recurrida. Fallo extra petita

La recurrente cuestiona la sentencia dictada por el titular del Juzgado de Paz, por cuanto entiende que el pronunciamiento no se ha ajustado a las reglas de la congruencia procesal.

Cabe recordar que conforme tiene dicho la doctrina, el juez no puede variar las condiciones fácticas que dan cobertura a la situación de conflicto.

En este sentido, el principio iura novit curia debe entenderse sobre la base del derecho objetivo que en un caso ha de aplicarse, sin que pueda el juez calificar la relación jurídica sustancial fuera del marco que la litis contestatio ha trabado.

Respecto principio de congruencia cabe recordar lo dicho por el STJ: "La congruencia procesal trata básicamente de la forma en que los órganos jurisdiccionales deben resolver las cuestiones sometidas a su decisión, esto es, teniendo en cuenta los términos en que quedará articulada la relación procesal, sin incurrir en omisiones o demasías decisorias, puesto que los arts. 342 inc. 4, y 163 inc. 6 del CPCyC prohíben a los Jueces otorgar algo que no haya sido pedido; de modo tal que su limitación -como criterio orientador- está proporcionada por los hechos invocados, sean constitutivos, impeditivos o extintivos, que el magistrado no puede incorporar a la causa sino desatendiendo el límite de dicho principio. La sentencia que resuelve fuera de lo pedido, quebranta el principio de congruencia y violenta los principios de defensa en juicio y debido proceso, en la medida que implica el incumplimiento de principios sustanciales del juicio relativos a la igualdad, bilateralidad y equilibrio procesal; el fallo que se dicta en esas condiciones incurre en arbitrariedad por ser incongruente la condena con la demanda. (STJ [VERON](#). Sentencia 61 de fecha 04/05/2021)

Del análisis del expediente surge que la pretensión de la actora consistía en obtener la nulidad de dos resoluciones dictadas por el Poder Ejecutivo Municipal - Res

N° 0336/2025 y 0328/2025-, mediante las cuales el Intendente Municipal rechazaba los recursos de apelación interpuestos contra las Sentencias emitidas por la Jueza de Faltas Municipal en el marco de los expedientes N° 037FS año 2024 y 0007FS año 2025.

Aun con imprecisiones y vaguedades, lo cierto es que del relato de los hechos contenidos en la demanda -los que constituyen su base fáctica-, surgía que los vicios que la actora atribuía a los actos administrativos sancionatorios y sus ratificaciones, eran por falta de causa y motivación.

La Municipalidad, al momento de contestar demandada, se defendió en relación a esa pretensión, quedando trabada así la relación procesal.

De la lectura de la Sentencia recurrida observo sin embargo que el Juzgado de Paz al fallar se desentendió de ello y resolvió declarar la nulidad de las sanciones impuestas al actor por adolecer vicios en el procedimiento, referenciando la existencia de irregularidades -que aclaro también observo-, en la confección del expediente administrativo.

Así las cosas, visto que los fundamentos de la sentencia mutan la "causa petendi" y denotan una falta de correlatividad entre lo demandado -y su contestación- y lo resuelto, deberé seguir el criterio de la Alzada local -[S. D 2025-D-20 in re Almendra](#)- y revocar la Sentencia recurrida.

2. La cuestión objeto de litigio

Ahora bien, considerando la doctrina legal sentada por el STJ en el precedente "[Barzán Sandra](#)", en la que se determina que la jurisdicción de los Tribunales de Segunda Instancia está limitada por el alcance de los recursos concedidos -fijando así el ámbito de su competencia decisoria (Fallos CSJN 313:912; 315:562 y 839), salvo cuando se revoque la sentencia de la instancia anterior, en cuyo caso la alzada deberá conocer en todas las defensas conducentes y oportunamente propuestas por cada una de las partes litigantes que, por la diversa solución adoptada en Primera Instancia no ha merecido adecuado tratamiento (Fallos 190:138; 256:434; 268:48; 308:656 y sus citas)-, corresponderá en el caso, efectuar un nuevo pronunciamiento que resuelva la cuestión objeto de litigio.

En suma, del relato de los hechos contenidos en la demanda y su contestación, la ilegitimidad que la actora atribuyó a los actos administrativos sancionatorios y sus ratificaciones, fue por contener vicios en los elementos causa y motivación, ejerciendo sobre tales imputaciones la demandada su derecho de defensa en juicio.

Como reiteradamente lo ha destacado la CSJN "(...) la potestad del Poder Judicial

de revisar los actos de la Administración tiene limitada su jurisdicción al control de la legitimidad del procedimiento y del acto que se ataca, pero ello no impide verificar si los hechos se encuentran probados y las sanciones, ajustadas al texto legal" (Fallos 303:1335; 304:1335; 306:1792; 307:1282 -entre otros-).

3. Los expedientes administrativos

A los fines de dotar al resolutorio de un mayor orden metodológico efectuaré una síntesis de los expedientes administrativos que dieron origen a las resoluciones cuya legitimidad la actora cuestiona;

a. Expte 037 FS año 2024 "Jara Enrique Edgardo s/Obstaculizar Inspección"

- A fs. 2 y 3 se encuentra agregada acta de infracción (en original y duplicado) Nro. 017997 del área de Fiscalización de la Municipalidad de fecha 23 de Marzo de 2024. Allí, se consigna que se infracciona al titular del comercio "por encontrarse personas bebiendo bebidas alcohólicas, infringiendo el art. 4° de la Ordenanza 103/00 y el art. 33 del Código de Faltas Municipal (Ord. 052/95) por obstaculizar el procedimiento de los inspectores". El acta se encuentra firmada por los funcionarios municipales Cáceres Gladys, Colipán Sebastián y Nomidayra Yasmin, quienes dejan constancia que el titular del comercio se negó a firmar.

- A fs. 5 la Jueza de Faltas certifica en fecha 25/3/2024 que el infractor se notifica del acta de infracción labrada y se le hace saber que podía: a) aceptar la infracción pago voluntario, debiendo comparecer dentro de las 48 hs ante el Juzgado de Faltas a efectos de notificarle el valor de la contravención con un 50% de descuento, b) efectuar descargo, ejerciendo el derecho de defensa dentro de los cinco días de solicitado, c) en caso de incomparecencia se procedería a dictarse resolución en base a las constancias obrantes en la causa, ordenanza 031/92 y su modificatoria 006/2002.

- A fs. 7 se encuentra agregada al expediente nota de descargo suscripta por el actor de fecha 28/01/2025. Expone que las dos mesas que estaban dispuestas en la vereda estaban en exposición para su venta junto con otros artículos, aclarando que para la venta y exhibición de mercadería tenía habilitación comercial. Indica que en ese momento había mucha gente en el interior del local (por celebrarse en la localidad la fiesta de la pera) y que por ese motivo no advirtió que una persona se había sentado en una de las mesas para exhibición. Manifiesta que en ese momento ingresan cuatro personas a labrar el acta en forma agresiva, no dejando constancia de los datos filiatorios de la persona a los fines de ser ofrecida como testigo.

- A fs. 8 con fecha 03/02/2025 se encuentra agregada sentencia del Juzgado de Faltas Municipal Nro. 0053 que resuelve la situación procesal del infractor. Allí, luego de consignarse los antecedentes de hecho (encontrarse personas bebiendo bebidas alcohólicas y obstaculizar el procedimiento de los inspectores) y los antecedentes de derecho (ordenanza Nro. 098/2020 que establece multas a quien obstaculice y/o maltrate al personal municipal) resuelve no hacer lugar al descargo y confirmar el acta de infracción Nro. 017997 y en consecuencia condenar al infractor a pagar una multa de 1000 USAM. Se ordena notificar al infractor, haciéndole saber que podía interponer los recursos previstos en el Código de Procedimientos de Faltas y CPCyC en el término de 48 hs.

- A fs. 9 el actor apela la resolución. Indica que existió error de la Administración al incorporar el descargo cuando en realidad correspondía al expediente 007-FS/25, aclarando que nunca habría podido efectuar descargo cuando la infracción que se le atribuía nunca le fue notificada.

- Concedida la apelación, a fs. 11 el Intendente Municipal rechaza el recurso mediante resolución 0336/2025 entendiendo que el Sr. Jara había infringido el art. 4 de la Ord. Municipal 103/00 y el art. 33 del Código de Faltas Municipal (Ord. 052/95).

b. Expte 0007 FS año 2025 "Jara Enrique Edgardo s/Infracción a la Ord. Municipal 103/00, art. 34 Ord. Municipal 052/95, Ordenanza Municipal 098/20"

- A fs. 2 se encuentra agregada acta N° 020526 del área de Fiscalización de la Municipalidad de fecha 15 de Enero de 2025 mediante la cual se notifica al Sr. Jara Enrique que "debía abstenerse de comercializar bebidas alcohólicas desde las 23 hs hasta las 08 hs del día siguiente según lo estipulado en la Ord. Municipal Nro. 103/00, como así también la venta de bebidas alcohólicas a menores y fuera del local comercial. No podrá vender productos que no correspondan a su licencia comercial bajo apercibimiento de infracción y clausura".

-A fs. 3 y 4 obra acta Nro. 020653 (en original y duplicado) de fecha 18/1/2025 mediante la cual se infracciona al Sr. Jara por constatare ejerciendo actividad comercial en los rubros mencionados; por encontrarse personas consumiendo afuera del local comercial en mesas y banquetas que el propietario colocó en la vereda infringiendo la Ord. Municipal Nro. 103 y por hacer caso omiso a lo notificado con anterioridad, infringiendo el art. 34 del Código de Faltas Municipal (Ord. 052/95) y por maltratar verbalmente y empujar a la inspectora mientras cumplía con su trabajo infringiendo la Ord. Municipal Nro. 098/20. Se deja constancia que el infractor se niega a firmar,

firmando en carácter de testigos las inspectoras municipales Silvana Gaetti, Cáceres Gladys, Valenzuela Marcia, Ferreyra Laura y Joanna Moncada.

- Luego de tenerse presente y agregarse el acta (fs. 5) con fecha de cargo del 27/1/2025 obra acta de infracción la cual es firmada por el Sr. Jara en disconformidad.

- A fs. 7 se encuentra agregado descargo efectuado en fecha 28/1/2025, escrito similar al contenido en el expte administrativo 037 FS año 2024.

- A fs. 14 obra sentencia del Juzgado de Faltas Nro. 0055 JFM -2025 resolviendo la situación procesal del infractor. Allí, luego de consignarse los antecedentes de hecho: (encontrarse personas consumiendo fuera del local comercial en mesas y banquetas que Jara colocó en la vereda y maltratar verbalmente y empujar a la inspectora mientras cumplía su trabajo) y de derecho: (art. 1° de la Ord. Municipal Nro. 098/2020 y el art. 34° de la Ord. Municipal Nro. 052/95) resuelve no hacer lugar al descargo "atento a que las circunstancias y la situación descripta por el mismo amerita confirmar el acta".

De esta forma, se confirma el acta de infracción Nro. 020653, y en consecuencia se condena al actor a pagar una multa de 3000 USAM. Se ordena notificar al infractor, haciéndole saber que podía interponer los recursos previstos en el Código de Procedimientos de Faltas y CPCyC en el término de 48 hs.

- La sentencia resultó apelada por falta de causa, motivación y arbitrariedad, no obstante el Sr. Intendente Municipal rechaza el recurso presentado mediante resolución 0328/2025 entendiendo que el Sr. Jara había infringido las Ordenanzas Municipales N° 098/2020 y 52/95.

4. Normativa Aplicable

La normativa aplicable al caso resultan las Ordenanzas N° 031/92 (Código de procedimientos de faltas municipal), N° 052/95 (Código de faltas municipal), N° 103/00 y N° 098/2020.

5. Análisis y solución del caso

Tal lo adelantado, analizaré los vicios invocados por la parte actora en los elementos causa y motivación de las Resoluciones sancionatorias -Nro. 0336/2025 y 0328/2025 dictadas por el Intendente de la Municipalidad de Allen-, ratificatorias de lo resuelto por el Juzgado de faltas.

Se imputó al actor, comerciante de la localidad, la inobservancia de los deberes contenidos en los arts. 4° de la Ordenanza 103/00, 33° de la Ordenanza 052/95 y 1° de la Ordenanza 098/20 como consecuencia de ciertas conductas que tuvo por acreditadas, a saber:

- En el caso del expediente **037 FS año 2024**, tal se describiera, se sancionó a Jara por encontrarse personas consumiendo en la vía pública bebidas alcohólicas, como así también haber impedido u obstaculizado la inspección por parte de la Municipalidad.

- En el caso del expediente **0007 FS año 2025**: Se sancionó al recurrente por encontrarse personas consumiendo afuera de su local comercial de propiedad de Jara, en mesas y banquetas que había colocado el infractor en la vereda, como así también haber impedido u obstaculizado la inspección por parte de la Municipalidad y, maltratar verbalmente y empujar a la inspectora mientras cumplía su trabajo.

a. Primera Conducta reprochada. Infracción a la Ordenanza 103/00.

Expendio y consumo de bebidas alcohólicas. Atipicidad de la conducta atribuida al recurrente.

Las resoluciones impugnadas incluyen como "causa y motivación" -elementos esenciales del Acto administrativo sancionatorio, según lo prevé el Art. 12 Incs. c) y d) de la Ley 2938-, la contravención en la que habría incurrido Jara a lo previsto en el Art. 4 de la Ordenanza N° 103/00.

Para así entenderlo, la resolución N° 0328/2025 atribuyó a JARA, en su carácter de comerciante, falta de habilitación para el expendio de bebidas alcohólicas.

Dispone expresamente: "(...) no se encontraba habilitado para la venta de bebidas alcohólicas, incurriendo así en la falta sancionada por las disposiciones municipales".

La resolución N° 0336/2025, a su turno, imputó a Jara "(...) consumo de alcohol en la vía pública."

Al menos dos aspectos merecen observarse sobre tales imputaciones;

En primer lugar, tal como quedó acreditado con la documental incorporada al proceso, el Sr. Jara tenía licencia comercial que le permitía vender en su negocio -y en el horario en que se realizan las inspecciones- bebidas alcohólicas a sus clientes.

En segundo lugar, la conducta por la que se sanciona a Jara, prevista en el art. 4 de la Ordenanza 103/00, contiene una prohibición en relación al consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública, pero sin embargo, el hecho imputado al recurrente -según surge de las actas de infracción-, es el expendio de bebidas alcohólicas (no su consumo), razón por la cual la conducta reprochada y por la que se lo sanciona, resultaba atípica.

Las resoluciones cuestionadas sancionan a Jara por hechos (venta de bebidas alcohólicas sin habilitación//Consumo de alcohol en la vía pública), que resultaron falsos -en el primer caso-, y no punibles por el tipo contravencional imputado, en el

segundo.

En efecto se acreditó que Jara tenía licencia comercial vigente para vender bebidas alcohólicas, como también que fueron eventuales clientes del comercio -no identificados por los inspectores municipales-, quienes consumieron bebidas prohibidas en la vereda del local en infracción a la ordenanza vigente.

Cuando un acto administrativo se encuentra viciado en uno de sus elementos constitutivos, la consecuencia inmediata y fatal es su nulidad absoluta (art. 19 ley 2938), debiéndose considerar irregular en los términos del art. 21 del mismo ordenamiento legal provincial.

b. Segunda Conducta reprochada. Infracción a las Ordenanzas Municipales N° 098/2020 y 052/95

El Superior Tribunal de Justicia en el proceso [VEGA](#) -S.D 60 de fecha 11/07/2017- ha explicado: "...Como para todo acto administrativo que cuenta con uno de sus elementos esenciales viciado, la sanción es la nulidad absoluta e insanable (art. 19 inc. b) Ley "A" N° 2938) y sus efectos son retroactivos porque es un principio general del derecho que el acto nulo desde su nacimiento ha de considerarse como si nunca se hubiera realizado (...)."

Así las cosas, acreditados los vicios en los elementos causa y motivación de los actos sancionatorios recurridos -por las razones antes desarrolladas-, resulta estéril ingresar al estudio de la segunda conducta reprochada a Jara (haber impedido u obstaculizado la inspección por parte de la Municipalidad -y maltratar verbalmente y empujar a la inspectora mientras cumplía su trabajo), por cuanto en el caso concreto -aun cuando esa última contravención pudiera haberse acreditado-, los actos sancionatorios resultaron nulos desde su nacimiento y deben considerarse como si nunca hubiesen existido -Art. 19 y 21 de la Ley 2938- .

c. Conclusión

Los graves vicios en los elementos esenciales -causa y motivación-, sellaron definitivamente la suerte de los actos administrativos aquí cuestionados (arts. 12, 19 y 21 de la Ley 2938) y por tal razón las sanciones ordenadas por Resoluciones N° 0336/2025 y 0328/2025, ambas dictadas por el Intendente Municipal de la ciudad de Allen, en cuanto ratificaban lo actuado por el Juzgado de faltas Local, serán nulificadas.

IV. COSTAS

Habiendo sido acogida la pretensión intentada por la parte actora, corresponde

imponer las costas del presente a la demandada objetivamente perdidosa (art. 62 del CPCC).

Respecto de los honorarios, y teniendo presente que se trata de un proceso que imponía una sanción pecuniaria (\$4000 USAM), los honorarios serán regulados teniendo en cuenta los pisos mínimos establecidos por la Ley Aranceles y la doctrina legal del STJ en "REZZO" (STJRN1, Se. 96/22), considerando justo y razonable regular los honorarios de la letrada de la parte actora en 15 IUS y los de la accionada perdidosa en el mínimo legal de 10 IUS en conjunto (con más el 40% por su carácter de apoderado). Ello, teniendo en cuenta la naturaleza del trámite, la labor desarrollada y el resultado obtenido, como así también las etapas cumplidas; aplicando las pautas de los arts. 6,7,8, 9,10, 11, 38, 39 y cctes de la L.A.

V. RESUELVO

1. Revocar la sentencia definitiva recurrida, por las razones expuestas en el considerando.

2. Hacer lugar a la demanda interpuesta por el ciudadano Jara Enrique Eduardo, por las razones precedentemente expuestas, declarando la nulidad de las Resoluciones Nro. 0336/2025 y 0328/2025, ambas dictadas por el Intendente de la Municipalidad de Allen.

3. Atribuir las costas del proceso a la Municipalidad de Allen demandada, en función del principio objetivo de la derrota (art. 62 del CPCyC), conforme los fundamentos expuestos.

4. Regular en conjunto, los honorarios de la Dra. Liliana Martín -patrocinante de la actora-, en la suma de 15 JUS -cf. arts. 6,7,8, 9,10, 11, 38, 39 y cctes de la L.A.-.

Regular los honorarios de los letrados apoderados de la Municipalidad de Allen, Dres. María Emilia Buscazzo, María Florencia Ascenzo y Lorena Verónica Quiroz Soto, en conjunto, en la suma de \$ 725.100 (10 JUS+ 40%) -cf. Arts. 6°, 7°, 8°, 9°, 10°, 11° y 39° de la LA-. Cúmplase con Ley 869.

5. Notifíquese de conformidad a lo dispuesto en los arts. 120/138 del CPCyC.

Matías Lafuente

Juez